



Ausarbeitung

**Zur Weisungsgebundenheit des Bundesfinanzministers in seiner
Eigenschaft als Gouverneur im Gouverneursrat des Europäischen
Stabilitätsmechanismus (ESM)**

Zur Weisungsgebundenheit des Bundesfinanzministers in seiner Eigenschaft als Gouverneur im Gouverneursrat des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 064/19
Abschluss der Arbeit: 26.03.2019
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Die Ausarbeitung geht den Fragen nach, ob der Bundesfinanzminister in seiner Eigenschaft als Gouverneur im Gouverneursrat des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) weisungsgebunden ist und ob seine Stimme im Gouverneursrat des ESM auch als rechtsgültig gewertet werden würde, wenn er gegen eine Weisung der Bundesregierung verstoßen würde.

2. Der Europäische Stabilitätsmechanismus

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (**ESM**) ist eine **internationale Finanzierungsinstitution** mit Sitz in Luxemburg. Er wurde durch einen völkerrechtlichen Vertrag (Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, im Folgenden: ESMV) gegründet.¹ Seine Aufgabe besteht nach Art. 3 Satz 1 ESMV darin, ESM-Mitgliedern, die in schwerwiegende Finanzierungsschwierigkeiten geraten sind oder denen solche drohen, Stabilitätshilfen bereitzustellen oder zu gewähren. Zu diesem Zweck stehen dem ESM verschiedene Maßnahmen oder Hilfsmöglichkeiten offen.² Derzeit sind 19 Staaten Mitglieder des ESM.³ Der ESM verfügt über ein Stammkapital von ca. 705 Milliarden Euro.⁴

Oberstes Entscheidungsgremium des ESM ist der **Gouverneursrat**, in dem die Finanzminister der ESM-Mitgliedsländer vertreten sind. Zentrale Entscheidungen wie bspw. Beschlüsse über die Gewährung von Finanzhilfen oder Veränderungen des genehmigten Stammkapitals obliegen dem Gouverneursrat.⁵ Die Abstimmungsregeln sind in Art. 4 und 5 ESMV festgelegt. Die in Art. 5 Abs. 6 ESMV aufgeführten zentralen Entscheidungen muss der Gouverneursrat einstimmig treffen. Mehrheitsentscheidungen im Gouverneursrat sind im Hinblick auf die in Art. 5 Abs. 7 ESMV geregelten Beschlüsse vorgesehen, die zumeist technischer bzw. organisatorischer Natur sind.⁶

1 Unterzeichnung des Vertrages zur Einrichtung des ESM am 2. Februar 2012, in Kraft getreten am 27. September 2012; Ratifizierung in Deutschland durch das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012, BGBl. II, S. 981.

2 Übersicht auf der Internetseite des ESM, abrufbar unter: <https://www.esm.europa.eu/assistance/lending-toolkit> (zuletzt abgerufen am 13. März 2019).

3 Internetseite des ESM, abrufbar unter: <https://www.esm.europa.eu/> (zuletzt abgerufen am 13. März 2019); bei den Mitgliedstaaten des ESM handelt es sich um die Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe (EU-Mitgliedstaaten, die den Euro als Währung eingeführt haben).

4 Internetseite des Bundesministeriums der Finanzen, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Stabilitaetsmechanismen/EU_Stabilitaetsmechanismus_ESM/eu_stabilitaetsmechanismus_esm.html (zuletzt abgerufen am 13. März 2019).

5 Ausführlich zu dem Gouverneursrat und den weiteren Leitungsgremien des ESM siehe Bark/Gilles, Der ESM in der Praxis: Rechtsgrundlagen und Funktionsweise, EuZW 2013, S. 367.

6 Ausführlich siehe Bark/Gilles (Fn. 5).

3. Zur Weisungsgebundenheit des Bundesfinanzministers in seiner Eigenschaft als Gouverneur

Das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus⁷ (ESMG) und das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus⁸ (ESM-Finanzierungsgesetz - ESMFinG) regeln verschiedene **Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages**, die der deutsche Gouverneur im ESM zu beachten hat. § 1 Abs. 2 ESMFinG **ermächtigt** zudem das Bundesministerium der Finanzen, Gewährleistungen für das abrufbare Kapital **in der von der Vorschrift geregelten Höhe** zu übernehmen.

Die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages sind umso stärker, je mehr die betreffende Angelegenheit seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung betrifft: Es ist insofern zwischen der **bundesgesetzlichen Ermächtigung**, dem **Parlamentsvorbehalt**, der **Zustimmung des Haushaltsausschusses** sowie der **Beteiligung und Unterrichtung von Haushaltsausschuss und Bundestag** zu unterscheiden.⁹

Im Einzelnen:

- Gemäß Art. 2 Abs. 1 ESMG bedürfen **Erhöhungen des genehmigten Stammkapitals** nach Art. 10 Absatz 1 ESMV zum Inkrafttreten einer **bundesgesetzlichen Ermächtigung zur Bereitstellung weiteren Kapitals**.
- Nach Art. 2 Abs. 2 ESMG darf der **deutsche Gouverneur** im Gouverneursrat des ESM einem Beschlussvorschlag zur **Änderung der Finanzhilfeeinstrumente** nach Art. 19 ESMV nur zustimmen oder sich bei der Abstimmung über einen solchen Beschlussvorschlag der Stimme enthalten, **wenn er hierzu zuvor durch Bundesgesetz ermächtigt wurde**. Ohne eine solche Ermächtigung muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen.
- **§ 4 Abs. 1 ESMFinG** zählt exemplarisch Maßnahmen auf, bei denen regelmäßig eine vorherige **Zustimmung des Plenums** des Bundestages erforderlich ist, da durch die Maßnahmen typischerweise die haushaltspolitische Gesamtverantwortung betroffen ist.
- **§ 5 Abs. 2 ESMFinG** zählt Maßnahmen auf, die der vorherigen **Zustimmung des Haushaltsausschusses** bedürfen. Das Plenum kann jederzeit gem. § 5 Abs. 5 ESMFinG die Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte des Haushaltsausschusses an sich ziehen.

7 Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 13. September 2012 (BGBl. II 2012, S. 981).

8 ESM-Finanzierungsgesetz vom 13. September 2012 (BGBl. I S. 1918), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. November 2014 (BGBl. I S. 1821, 2193).

9 Dazu ausführlich die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Übersicht über die dem ESM zur Verfügung stehenden Instrumente, die dabei notwendigen Mehrheiten im ESM sowie die Beteiligungsrechte des Bundestages, WD 3 - 3000 - 207/12.

Das **Bundesverfassungsgericht** geht von einer **verfassungsrechtlich gebotenen Weisungsgebundenheit der deutschen Vertreter** in den ESM-Gremien aus¹⁰. In seinem Urteil vom 18.3.2014 – 2 BvR 1390/12 führt es dazu aus:

„Der ESM-Vertrag steht der vom ESM-Finanzierungsgesetz vorausgesetzten und auch im Übrigen verfassungsrechtlich gebotenen Weisungsgebundenheit der deutschen Vertreter in den ESM-Gremien nicht entgegen. Er geht - insbesondere auf der Grundlage der durch die gemeinsame Erklärung der ESM-Mitglieder sowie die wortgleiche einseitige Erklärung Deutschlands vom 27. September 2012 (BGBl II S. 1086 f.) völkerrechtlich verbindlichen Auslegung der Regelungen über die Schweigepflicht (Art. 34 ESMV) und die persönliche Immunität (Art. 35 ESMV) - von der parlamentarischen Verantwortlichkeit seiner Organmitglieder aus. Das ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass im Gouverneursrat die Finanzminister der ESM-Mitglieder vertreten sind (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 ESMV), und aus deren - an keinerlei Bedingungen geknüpfter - Befugnis, ein Mitglied des Direktoriums und dessen Stellvertreter vorzuschlagen und zu entlassen (Art. 6 Abs. 1 Satz 2, Art. 43 ESMV). Die Regelung ermöglicht es, eine Bindung an Weisungen der nationalen Regierung durchzusetzen und damit den Einfluss des Parlaments sicherzustellen (vgl. BVerfGE 132, 195 <272>, Rn. 184).“¹¹

4. Zur Rechtsgültigkeit einer Stimmabgabe bei Weisungsverstoß

Der ESM-Vertrag enthält keine expliziten Regelungen für den Fall, dass das Abstimmungsverhalten eines Gouverneurs gegen nationales Recht verstößt oder weisungswidrig erfolgt. Eine analoge Anwendung des Art. 16 Abs. 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV)¹² scheidet aus, da es sich bei dem ESM um eine eigenständige internationale Finanzierungsinstitution handelt, die formell **außerhalb der europäischen Verträge** operiert.¹³ Die Vorschriften der Wiener Vertragsrechtskonvention (**WVRK**) über die Ungültigkeit von völkerrechtlichen Verträgen finden keine direkte Anwendung, da es hier um die Stimmabgabe des Gouverneurs innerhalb einer internationalen Institution und nicht um den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages geht. Die Rechtsgültigkeit einer Stimmabgabe bei Weisungsverstoß ist somit nach **völkerrechtlichen Grundsätzen** zu bewerten.

Nach der im Völkerrecht herrschenden Meinung der **abgeschwächten Irrelevanztheorie oder Evidenztheorie**, die ihren Niederschlag in **Art. 46 WVRK** gefunden hat, kann sich ein Staat

10 Siehe Aktueller Begriff der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu ESM- und Fiskalvertrag, Nr. 27/12 (18. September 2012).

11 BVerfGE 135, 317 ff. Rn. 242.

12 Seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon gilt für die Stimmabgabe im Rat der Europäischen Union, dass die Ratsmitglieder befugt sein müssen, für die Regierung des von ihnen vertretenen Mitgliedstaates verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben (Art. 16 Abs. 2 EUV). Die Festlegung in Art. 16 Abs. 2 EUV, wonach das Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder der jeweiligen Regierung verbindlich zugerechnet wird, führt dazu, dass ein gegen nationales Recht verstoßendes oder weisungswidriges Abstimmungsverhalten den betroffenen Sekundärrechtsakt unionsrechtlich grundsätzlich nicht ungültig macht. Siehe dazu Streinz/Obwexer, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, EUV Art. 16 Rn. 35.

13 Calliess, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), 85. EL November 2018, GG Art. 24 Abs. 1 Rn. 143.

nicht darauf berufen, dass seine Vertragserklärung ungültig sei, da sie unter Verletzungen einer Bestimmung seines innerstaatlichen Rechts über die Kompetenz zum Abschluss von Verträgen abgegeben wurde, **sofern die Verletzung nicht offenkundig war und eine innerstaatliche Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung betraf**.¹⁴ Offenkundig ist eine Verletzung dann, wenn sie für jeden Staat, der sich hierbei im Einklang mit der allgemeinen Übung und nach Treu und Glauben verhält, objektiv erkennbar ist (Art. 46 Abs. 2 WVRK). Dieser Gedanke findet sich auch in **Art. 47 WVRK**, wonach ein Verstoß gegen eine besondere Beschränkung der Ermächtigung eines Vertreters, die Zustimmung seines Staates zum Ausdruck zu bringen, nur dann zur Anfechtung des Vertrages berechtigt, wenn die besondere Beschränkung den anderen Parteien vorab notifiziert wurde.¹⁵ Hintergrund für diesen Grundsatz ist, dass dem anderen Vertragspartner die Nachforschung, ob innerstaatliche Vorschriften eingehalten wurden oder sonstige beschränkende Vorschriften vorliegen, weder möglich noch zumutbar ist. Als weiteres Argument ist zudem die **Funktionsfähigkeit** einer eigenständigen internationalen Organisation anzuführen, die stark eingeschränkt und ggfs. gefährdet wäre, sofern ihre Organmitglieder nicht verbindlich handeln könnten.

Im Völkerrecht ist es gewohnheitsrechtlich anerkannt, dass Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister befugt sind, ihren Staat völkerrechtlich zu verpflichten (**Offenkundigkeitsprinzip**).¹⁶ Bei dem Gouverneur handelt es sich allerdings um den Bundesfinanzminister. Dies sieht der ESM-Vertrag so vor: Gemäß **Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 3 ESMV** benennt jedes ESM-Mitglied als Mitglied des Gouverneursrats ein Regierungsmitglied mit Zuständigkeit für die Finanzen. Im Lichte des Offenkundigkeitsprinzips, das Eingang in Art. 7 WVRK gefunden hat, lässt die Regelung des Art. 5 Abs. 1 ESMV auf die **Handlungsbefugnis** des Bundesfinanzministers als Vertreter der Bundesrepublik Deutschland schließen.

Vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen Grundsätze ist davon auszugehen, dass das Abstimmungsverhalten des Bundesfinanzministers in seiner Eigenschaft als Gouverneur des ESM der Bundesregierung und der Bundesrepublik Deutschland verbindlich zugerechnet wird und ein weisungswidriges Abstimmungsverhalten den Beschluss nicht ungültig macht, sofern die Verletzung nicht offenkundig war und eine nationale Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung betrifft.

Diesbezüglich ist eine **Besonderheit** zu beachten. So heißt es in der **gemeinsamen Erklärung der ESM-Mitglieder sowie in der wortgleichen einseitigen Erklärung der Bundesrepublik Deutschlands vom 27. September 2012**:

„Artikel 8 Absatz 5 des Vertrages zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (im Folgenden „Vertrag“) begrenzt sämtliche Zahlungsverpflichtungen der ESM-Mitglieder aus dem Vertrag in dem Sinne, dass keine Vorschrift des Vertrags so ausgelegt werden kann, dass sie ohne vorherige Zustimmung des Vertreters des Mitglieds **und Berücksichtigung der**

14 Siehe Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 6. Auflage 2013, § 25 II, S. 103.

15 Siehe Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage, 2018, § 18 Rn. 23.

16 Siehe Ipsen, (Fn. 15), § 13 Rn. 4.

nationalen Verfahren¹⁷ zu einer Zahlungsverpflichtung führt, die den Anteil am genehmigten Stammkapital des jeweiligen ESM-Mitglieds gemäß der Festlegung in Anhang II des Vertrags übersteigt.“¹⁸

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages haben sich bereits mit der Frage der **verfassungsrechtlichen Haftung des Vertreters der Bundesregierung bei widersprechendem Abstimmungsverhalten in den Gremien des ESM** befasst. Die Ausarbeitung kommt zu dem Ergebnis, dass in seinem solchen Fall dem Bundestag ein **Organstreitverfahren** gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. § 13 Nr. 5 BVerfGG gegen die Bundesregierung offenstehe.¹⁹

5. Fazit

Die Bundesregierung und ihr Vertreter im ESM, der Bundesfinanzminister, haben bei Abstimmungen im ESM den Umfang der Ermächtigung des § 1 Abs. 2 ESMFinG und die in Art. 2 Abs. 1 ESMG sowie §§ 4, 5 und 6 ESMFinG geregelten Mitbestimmungsrechte des Deutschen Bundestages zu beachten und sind insofern weisungsgebunden.

Ein widersprechendes Abstimmungsverhalten des Gouverneurs würde den Beschluss im ESM regelmäßig nicht ungültig machen, wobei die Besonderheit aufgrund der gemeinsamen Erklärung im Hinblick auf die Begrenzung auf das genehmigte Stammkapital zu beachten ist. Die Befolgung der Vorgaben des Bundestages durch den deutschen Vertreter in ESM-Gremien unterliegt einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle.

17 Hervorhebung durch die Verfasserin.

18 Gemeinsame Erklärung der Staaten, die den Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus unterzeichnet haben, vom 27. September 2012, Bundesgesetzblatt II 2012, S. 1086.

19 Dazu ausführlich die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, Immunität nach Art. 35 ESM-Vertrag, WD 3 - 3000 - 187/12, S. 8 f.